

University of Groningen

Een middenkabinet of een minderheidskabinet? Parlementair stemgedrag tijdens het tweede kabinet-Rutte

Otjes, Simon; Louwerse, Tom

Published in:
Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Otjes, S., & Louwerse, T. (2014). Een middenkabinet of een minderheidskabinet? Parlementair stemgedrag tijdens het tweede kabinet-Rutte. In G. Voerman (editor), *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II* (blz. 35-48). (Montesquieu-reeks; Vol. 4). Montesquieu Instituut.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Halverwege?

Tussenbalans kabinet-Rutte II

Redactie: Gerrit Voerman

**Met bijdragen van Joop van den Berg, Peter Bootsma,
Bert van den Braak, Aalt Willem Heringa,
Tom Louwerse, Simon Otjes en Gerrit Voerman**

Deel 4 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft er naar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

© 2014 Montesquieu Instituut, Den Haag

Foto omslag: Serge Ligtenberg

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86
2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-02-0

NUR-code: 823

Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	5
‘Geen degelijk kabinet’?.....	7
<i>Simon Otjes en Gerrit Voerman</i>	
Regeren zonder vaste meerderheden.....	21
<i>Joop van den Berg</i>	
Een middenkabinet of een minderheidskabinet?.....	35
<i>Simon Otjes en Tom Louwerse</i>	
Constitutionele veranderingen onder het tweede kabinet- Rutte.....	49
<i>Aalt Willem Heringa</i>	
Tussenbalans tweede kabine-Rutte.....	67
<i>Bert van den Braak</i>	
Coalitievorming in Nederland en Duitsland vergeleken.....	75
<i>Peter Bootsma</i>	
Bijlage 1. Tijdslijn tweede kabinet-Rutte, 2012-2014.....	94
Personalia.....	96

Een middenkabinet of een minderheidskabinet?

Parlementair stemgedrag tijdens het tweede kabinet-Rutte

Simon Otjes en Tom Louwerse

Inleiding

Sinds de installatie van het tweede kabinet-Rutte van VVD en PvdA is de afwezigheid van een meerderheid in de Eerste Kamer onderwerp van voortdurende discussie geweest. In de senaat komen de sociaaldemocraten en liberalen acht zetels tekort. Zowel het nieuw aangetreden kabinet als sommige senatoren reageerden opvallend laconiek op deze situatie. CDA-fractievoorzitter Elco Brinkman verwachtte geen grote botsingen met het kabinet, als het beleid tenminste zou uitkomen in het midden. Ook ChristenUnie-senator Roel Kuiper kon zich voorstellen dat andere partijen zich zouden herkennen in een VVD-PvdA-regeerprogramma.¹ PvdA-senator Han Noten had er minder vertrouwen in: '[h]et is in mijn ogen een gevaarlijke vorm van wensdenken om te veronderstellen dat de samenstelling van de Eerste Kamer irrelevant is voor een nieuw kabinet', zo schreef hij nog voor het aantreden van het kabinet in *NRC Handelsblad*.² De politicoloog Rinus van Schendelen reageerde juist enthousiast op de nieuwe situatie: 'Niet alles is bevroren door het regeerakkoord. Voor iedereen is er elke dag iets te winnen of te verliezen.'³

In deze bijdrage staat de vraag centraal of we het tweede kabinet-Rutte moeten zien als een *minderheidskabinet* dat bij alle wetgeving op zoek moet naar een *ad-hoc*-meerderheid (zoals Van Schendelen hoopte en Noten vreesde), of als een *middenkabinet* dat juist door zijn centrumpositie op steun kan rekenen van andere partijen in het parlement (zoals Brinkman en Kuiper voorspelde). Rutte II is een interessante casus omdat het een meerderheid heeft in de Tweede, maar niet in de Eerste Kamer. Na het

¹ 'Senatoren: kabinet hoeft Eerste Kamer niet te vrezen', in: *de Volkskrant*, 15 september 2012.

² H. Noten, 'We volgen braaf de Tweede Kamer', in: *NRC.next*, 27 september 2012.

³ 'De Eerste Kamer gaat niet echt dwarsliggen', in: *NRC.next*, 4 december 2012.

door de PVV gedoogde eerste kabinet-Rutte (2010-2012) vormt het huidige kabinet een nieuwe afwijking van de norm van meerderheidscoalities in Nederland. Daarbij is het in het bijzonder interessant om na te gaan hoe de minderheidssituatie in de Eerste Kamer gevolgen heeft voor parlementair gedrag in de Tweede Kamer. Nadat het kabinet aanvankelijk ‘op de bonnefooi’ naar de Eerste Kamer ging in de verwachting dat de senatoren zijn hervormingsvoorstellen niet op politiek inhoudelijke gronden zouden blokkeren, zag het zich vrij snel genoodzaakt om politieke deals te sluiten met fractievoorzitters in de Tweede Kamer om zich zo van voldoende politieke steun in de senaat te verzekeren. Op die manier heeft de minderheidssituatie in de Eerste Kamer dus invloed op de meerderheidsvorming in de Tweede Kamer.

We richten onze analyse daarom op het parlementaire gedrag in de Tweede Kamer, het huis waar het politieke primaat ligt. We formuleren twee verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen coalitie- en oppositiepartijen. Men zou verwachten dat minderheidssituaties er toe leiden dat de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiepartijen zal vervagen. De tweede verwachting is dat het vooral de politieke samenstelling van het kabinet is die bepaalt hoe scherp de politieke scheidslijnen tussen oppositie en coalitie zijn. We lichten deze verwachtingen hieronder verder toe en bespreken hoe we deze in de politieke praktijk kunnen toetsen. We vergelijken het parlementair stemgedrag tijdens het tweede kabinet-Rutte met het stemgedrag tijdens het minderheidskabinet Rutte I en het meerderheidskabinet Balkenende IV. De uitkomsten van deze analyse suggereren dat vooral de politieke kleur van het kabinet van belang is voor de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. Vervolgens analyseren we specifieke gevallen van samenwerking tussen coalitie en oppositie ten tijde van Rutte II, in het bijzonder de relatie met de drie oppositiepartijen D66, ChristenUnie en de SGP – de zogenoemde ‘Constructieve drie’ (C3). De deelakkoorden tussen kabinet en (constructieve) oppositie zijn weliswaar belangrijk voor de implementatie van de agenda van het kabinet, maar – zo blijkt – zij resulteren niet in een majeure wijziging in de verhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen wat betreft hun parlementair stemgedrag.

Kabinetten en parlementair stemgedrag

Parlementsfracties kunnen drie verschillende statussen hebben ten opzichte van het kabinet. Met ‘regeringspartij’ duiden we een partij aan die ministers levert en het regeerakkoord heeft getekend. Een

‘gedoogpartij’ is een partij die geen ministers levert, maar wel een gedoogakkoord heeft getekend. We beschouwen de regerings- en de gedoogpartijen als de ‘coalitiepartijen’. Een partij die in geen van deze twee categorieën valt, is een ‘oppositiepartij’.

Volgens politicologen als Michael Laver, Simon Hix en Abdel Noury zullen regeringspartijen gedurende meerderheidskabinetten zeer vaak identiek stemmen.⁴ Als een kabinet een parlementaire stemming verliest, kan het vallen en dat kan resulteren in nieuwe verkiezingen. Dit is voor parlementariërs van regeringspartijen vaak een extra reden om voor kabinetsvoorstellen te stemmen: niet alleen kunnen zij in een nieuwe verkiezing hun zetel verliezen, ook valt het voor hun partij nog maar te bezien of deze opnieuw zal gaan regeren.⁵ Om de stabiliteit van een meerderheidskabinet te verzekeren, wordt de relatie tussen parlement en kabinet in Nederland gekenmerkt door monisme: de coalitiefracties en het kabinet werken nauw samen en bepalen zo de lijnen van het kabinetsbeleid.⁶ Het regeerakkoord speelt hierbij een dwingende rol.⁷ Een coalitiefractie zal niet zomaar accepteren dat een andere coalitiefractie voorstellen indient die in strijd zijn met het regeerakkoord.⁸ Ook over onderwerpen die buiten het regeerakkoord vallen, sluiten het kabinet en de coalitiefracties vaak compromissen.⁹

Gedurende minderheidskabinetten zonder gedoogsteun is de positie van het kabinet per definitie anders dan tijdens een meerderheidskabinet: het moet voor ieder voorstel op zoek naar steun

⁴ M.J. Laver, ‘Legislatures and Parliaments in Comparative Context’, in: B. Weingast en D. Wittman (red.) *Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford, 2006), 121-140, aldaar 137; S. Hix en A. Noury, ‘Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures’. Working Paper, 7 maart 2013, zie personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-GOorLR-07Mar2013.pdf (ge raadpleegd 1 oktober 2013).

⁵ Hix en Noury, ‘Government-Opposition or Left-Right?’

⁶ R.B. Andeweg, ‘Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns’, in: *Legislative Studies Quarterly*, 17 (1992), 2, 161-182, aldaar 161; idem, ‘Parliamentary Democracy in the Netherlands’, in: *Parliamentary Affairs*, 57 (2004), 3, 568-580, aldaar 575-576; idem, ‘Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-Legislative Relations’, in: *Acta Politica*, 41 (2006), 3, 232-248, aldaar 232.

⁷ A. Timmermans en R.B. Andeweg, ‘Coalition Cabinets in the Netherlands: Still the Politics of Accommodation?’, in: W.C. Müller en K. Strøm (red.) *Coalition governments in western Europe* (Oxford, 2000), 356-398.

⁸ R. Holzhaacker, ‘National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties’, in: *European Union Politics*, 3 (2002), 4, 459-479, aldaar 472.

⁹ Timmermans en Andeweg, ‘Coalition Cabinets in the Netherlands’, 383.

in het parlement.¹⁰ Het parlementaire proces is dan veel belangrijker voor de vaststelling van beleid dan bij meerderheidskabinetten waar alles vooraf geregeld en vastgelegd is. Minderheidskabinetten met gedoogsteun nemen een middenpositie in. De keuze hiervoor, in plaats van een meerderheidskabinet, komt vaak voort uit onoverbrugbare tegenstellingen tussen partijen ten aanzien van bepaalde politieke vraagstukken. Het door de PVV gedoogde eerste kabinet-Rutte is een goed voorbeeld: samenwerking met de partij van Geert Wilders als volwaardige regeringspartner was vooral voor het CDA een brug te ver, maar een gedoogconstructie accepteerde de partij wel, zij het moeizaam. Voorbeelden van zo'n constructie zijn ook te vinden in Denemarken, Nieuw-Zeeland en Zweden.¹¹ Vaak steunt een gedoogpartij niet alle onderdelen van het regeringsbeleid. Op die onderwerpen moet de regering zoeken naar alternatieve meerderheden, zoals minderheidskabinetten zonder gedoogsteun dat voortdurend moeten doen. Daarom worden kabinetten met gedoogsteun op verschillende manieren geduïd: de Noorse politicoloog Kaare Strøm spreekt over 'meerderheidskabinetten in vermomming' of 'imperfecte meerderheidskabinetten', omdat ze in bijna hun gehele functioneren identiek zijn aan een meerderheidskabinet.¹² In de ogen van de politicologen Tim Bale en Torbjörn Bergman is er tijdens zo'n gedoogd minderheidskabinet spraken van 'contractparlementarisme', omdat het kabinet in voortdurende onderhandeling is met een deel van het parlement.¹³ We verwachten daarom dat parlementair stemgedrag tijdens meerderheidskabinetten vaker langs coalitie-oppositielijnen zal lopen dan tijdens minderheidskabinetten. Dit noemen we het 'Van Schendelen-vermoeden'.

De meerderheid van een kabinet zegt echter niet alles. Ideologie is naast de tegenstelling tussen coalitie en oppositie een belangrijke

¹⁰ K. Strøm, 'Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions', in: *Comparative Political Studies*, 17 (1984), 2, 199-227; idem, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge, 1990).

¹¹ T. Bale en T. Bergman, 'Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand', in: *Government and Opposition*, 41 (2006), 3, 422-449; F.J. Christiansen en R.B. Pedersen, 'The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark', in: *Scandinavian Political Studies*, 35 (2012), 3, 179-197.

¹² Strøm, 'Minority Governments in Parliamentary Democracies', 223; idem, *Minority Government and Majority Rule*, 56.

¹³ Bale en Bergman, 'Captives No Longer, but Servants Still?'

verklaring van parlementair gedrag.¹⁴ Ideologische tegenstellingen en de tegenstelling tussen coalitie en oppositie kunnen elkaar versterken, namelijk als ze samenvallen, en verzwakken, als ze niet samenvallen. Neem bijvoorbeeld de situatie waarin alle rechtse partijen deel uitmaken van de coalitie en alle linkse partijen van de oppositie, zoals tussen 2000 en 2003 in Oostenrijk het geval was toen de christendemocratische ÖVP en de rechts-populistische FPÖ de regering vormden. De ideologische burens van deze rechtse partijen zijn tegelijkertijd hun coalitiepartners. Met de oppositie delen ze weinig. Contrasteer deze situatie met de periode waarin een grote coalitie regeert. Sinds 2007 werken de ÖVP en de sociaaldemocratische SPÖ samen, met als gevolg dat hun ideologische burens, de FPÖ respectievelijk *Die Grünen*, in de oppositie zitten. Op bepaalde onderwerpen die in het regeerakkoord zijn opengelaten zouden de regeringspartijen dus 'vreemd kunnen gaan' door samenwerking te zoeken met hun ideologische buur, al was het alleen maar om aan coalitiepartners en kiezers een signaal te geven over hun politiek-inhoudelijke voorkeuren.¹⁵ We verwachten daarom dat parlementair stemgedrag vaker langs coalitie-oppositielijnen zal lopen als het kabinet alleen uit rechtse of alleen uit linkse partijen bestaat, dan als het kabinet uit zowel rechtse als linkse partijen bestaat. Dit noemen we het 'Brinkman-vermoeden'.

Onderzoeksaanpak

We bestuderen het parlementair stemgedrag van de Tweede Kamerfracties in het tijdvak 2007-2014. We laten de demissionaire periodes van de kabinetten in deze jaren buiten beschouwing. We zijn bijzonder geïnteresseerd in het kabinet-Rutte II: verschilt het stemgedrag tijdens dit kabinet van het stemgedrag ten tijde van het vorige gedoogde minderheidskabinet-Rutte I en van het meerderheidskabinet-Balkenende IV? Net als het kabinet-Rutte I kan Rutte II niet rekenen op een parlementaire meerderheid in beide Kamers; net als het kabinet-Balkenende IV is Rutte II een middenkabinet, dat bestaat uit linkse en rechtse partijen. Zo kunnen we onze eerste en tweede verwachting testen.

¹⁴ Hix en Noury, 'Government-Opposition or Left-Right?'; zie ook S.P. Otjes en T. Louwerse, 'Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I', in: *Res Publica* 53 (2013), 4, 459-480.

¹⁵ L.W. Martin en G. Vanberg, 'Coalition Government and Political Communication', in: *Political Research Quarterly*, 61 (2008), 3, 502-516.

We maken voor dit onderzoek gebruik van de *Dutch Parliamentary Vote Dataset*.¹⁶ Hierin is het stemgedrag van Kamerleden over wetten, amendementen en moties opgenomen. We kijken hier alleen naar stemmingen over wetten en amendementen omdat deze stemmingen substantiële effecten hebben; moties zijn immers een niet-bindende expressie van een mening van de Kamer. Alle openbare stemmingen in de Tweede Kamer worden bijgehouden, maar slechts per fractie: bij bijna iedere stemming telt de Kamervoorzitter of er een meerderheid is op basis van het handopsteken van fracties en niet van individuele Kamerleden. Daarom analyseren we het stemgedrag op het fractieniveau. Ons databestand over de periode 2007-2012 bestaat uit 4495 stemmingen.¹⁷

We analyseren deze dataset op twee manieren. Ten eerste kijken we naar de mate waarin de tegenstelling tussen coalitie en oppositie zichtbaar is in het stemgedrag in de Kamer: dit noemen we *coalitie-oppositie-stemmen*.¹⁸ In het geval dat alle coalitie-kamerleden tegen stemmen en alle oppositie-kamerleden vóór (of vice versa), dan is deze maat gelijk aan 1. Als er geen relatie is tussen coalitiedeelname en de stemgedrag, is de maat 0. Hoe sterker de scheidslijn tussen coalitiepartijen en oppositiepartijen in een stemming, hoe hoger de waarde van coalitie-oppositie-stemmen.¹⁹

Ten tweede proberen we de precieze dynamiek beter in beeld te brengen door te kijken naar ruimtelijke modellen van stemgedrag.

¹⁶ T. Louwerse, S. Otjes en C. Van Vonne, *Dutch Parliamentary Vote Database* (Dublin, 2014).

¹⁷ We nemen het stemgedrag van 50Plus in ruimtelijke modellen alleen maar mee tot de splitsing van de fractie in 50Plus/Baay en 50Plus/Klein. Ook andere 'breukmakers' (Louis Bontes, Joram van Klaveren en Roland van Vliet, die zich van de PVV-fractie losmaakten) laten we buiten beschouwing.

¹⁸ P. Van Aelst en T. Louwerse, 'Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011', in: *West European Politics*, 37 (2013), 3, 475-496.

¹⁹ Dit wordt uitgedrukt in de volgende formule:

$$\phi_{co} = \left| \frac{(C_y O_n) - (C_n O_y)}{\sqrt{YNOC}} \right|$$

Hier is C_y is het aantal coalitiekamerleden dat vóór stemt, en C_n het aantal coalitiekamerleden dat tegen stemt; voor oppositiekamerleden (O) geldt hetzelfde. Y, N, O en C verwijzen naar het aantal stemmen vóór, het aantal stemmen tegen, het aantal oppositiekamerleden en het aantal coalitiekamerleden. In deze berekeningen behandelen we de PVV, als gedoogpartner van het kabinet-Rutte I, als coalitiepartij.

Deze zijn gemaakt met zogeheten ‘*optimal classification*’ (OC), een methode die speciaal ontwikkeld is om parlementaire stemmen om te zetten in ruimtelijke modellen.²⁰ Deze methode geeft een rangorde van politieke partijen weer op basis van hun overeenkomst in het stemgedrag. Als partijen op inhoudelijke gronden stemmen, verwachten we bijvoorbeeld dat de SP en GroenLinks dicht bij elkaar in de rangorde staan, en de VVD en PVV bij elkaar in de buurt aan de andere kant van de schaal. Wanneer het lidmaatschap van de coalitie daarentegen de dominante factor is, dan verwachten we dat de regeringspartijen dicht bij elkaar staan, tegenover de oppositie. In de praktijk zien we zowel de inhoudelijke positie van partijen als hun coalitie- of oppositiestatus terug in het stemgedrag. Dat is belangrijk voor de interpretatie van deze resultaten: als een partij ‘rechts’ staat in het politieke bestel, betekent dat dus niet automatisch dat zij politiek-inhoudelijk ‘rechts’ stemt.

Oppositie versus coalitie in parlementaire stemmingen

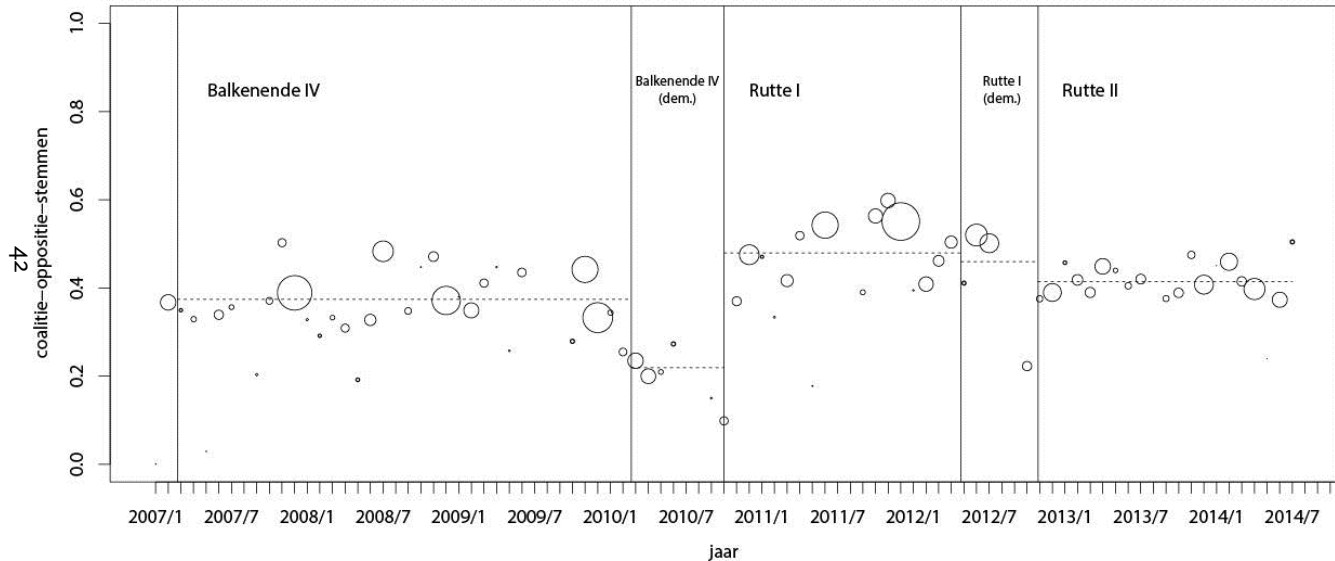
We kijken hier naar de mate waarin het parlementair stemgedrag de scheidslijn tussen oppositie en coalitie volgt, uitgedrukt in de maat coalitie-oppositie-stemmen (zie figuur 1 op de volgende pagina).

We zien dat deze maat het laagste is gedurende het kabinet-Balkenende IV (0,37). Ter vergelijking: in Belgische meerderheidskabinetten vinden de politicologen Peter Van Aelst en Tom Louwerse niveaus van rond de 0,80.²¹

²⁰ K. Poole, *Spatial Models of Parliamentary Voting* (Cambridge, 2005). De methode laat zich als volgt beschrijven. Iedere stemming kan worden gezien als een scheidslijn die partijen die voor stemmen scheidt van partijen die tegen stemmen. Optimal Classification (OC) zoekt naar een rangordening van partijen, waarbij iedere stemming kan worden weergegeven als zo’n scheidslijn – en waarbij zo min mogelijk fouten worden gemaakt, dat wil zeggen als een partij aan de verkeerde kant van een scheidslijn is geplaatst vanwege haar eerdere stemgedrag. Als de belangrijkste tegenstelling in het stemgedrag die tussen links of rechts is, of tussen regerings- en oppositiepartijen, of tussen de regeringspartijen en constructieve oppositiepartijen aan de ene kant en de radicale oppositiepartijen aan de andere kant, is dat zichtbaar in deze ruimtelijke modellen. De kwaliteit van deze modellen wordt geëvalueerd op basis van het aantal fouten dat gemaakt wordt. We kijken in de meeste gevallen naar ééndimensionale modellen. Dit is gerechtvaardigd omdat het aantal fouten in deze modellen binnen de perken blijft. Het percentage correct geclassificeerde stemmen is 0,88 tijdens het kabinet-Balkenende IV; 0,92 tijdens het demissionaire kabinet-Balkenende IV; 0,92 tijdens het kabinet-Rutte I; 0,93 tijdens het demissionaire kabinet-Rutte I; en 0,88 tijdens het kabinet-Rutte II.

²¹ Van Aelst en Louwerse, ‘Parliament without Government’.

Figuur 1. Coalitie-oppositie-stemmen tijdens verschillende kabinetten, 2007-2014



NB: Gemiddelde coalitie-oppositie-stemmen per maand. De grootte van de cirkel geeft het aantal stemmen aan. De horizontale streepjeslijnen zijn de gemiddelden per kabinet. De verticale lijnen markeren de verschillende kabinetten; (dem.) betekent de demissionaire periode van dit kabinet.

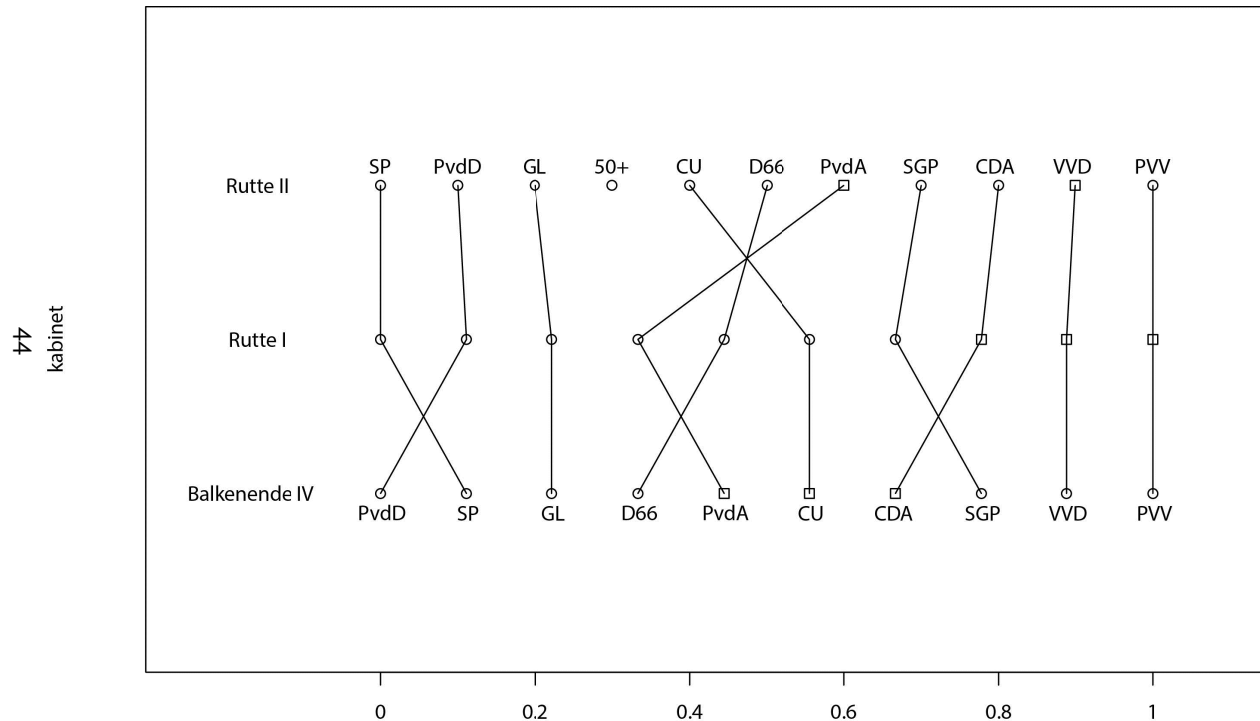
Het niveau is dus vrij laag, waarbij wel dient te worden aangetekend dat het hier alleen gaat om wetten en amendementen, niet om moties, die vaak een meer politiek karakter hebben. Waar we zouden verwachten dat coalitie-oppositie-stemmen zou dalen tijdens het minderheidskabinet-Rutte I, observeren we juist een stijging (naar 0,48). Rutte II lijkt met een waarde van 0,41 van coalitie-oppositie-stemmen toch meer op Balkenende IV dan op Rutte I. De verwachte verschillen tussen meerderheids- en minderheidskabinetten zijn niet zichtbaar, eerder omgekeerd. Hiermee wordt het Brinkman-vermoeden bevestigd. De relatief zwakke scheidslijn tussen coalitie en oppositie tijdens het kabinet-Rutte II is niet het gevolg van zijn minderheidsstatus maar van zijn middenpositie: politiek homogene kabinetten scoren hoger dan gemengde kabinetten.

Om de precieze dynamiek in beeld te brengen, kijken we naar ruimtelijke modellen van stemgedrag. Als we de fracties ordenen op basis van de overeenkomsten in stemgedrag volgens de hierboven beschreven OC-methode, dan vallen drie zaken op (zie figuur 2 op de volgende pagina).

Ten eerste: tijdens Rutte I staan alle oppositiepartijen 'links' van de coalitie, terwijl tijdens de beide andere kabinetten de oppositie 'van twee kanten' komt. Die oppositie is verdeeld in haar stemgedrag: soms stemt de 'rechtse' oppositie met de regeringspartijen mee tegen 'links', soms stemt de linkse oppositie met de regering mee tegen rechts. Tijdens Rutte I is de tegenstelling tussen 'links' en 'rechts' en tussen coalitie en oppositie dezelfde. Dat vormt ook de verklaring dat de mate van coalitie-oppositie-stemmen tijdens dat kabinet hoger is dan tijdens Rutte II en Balkenende IV.

Het tweede punt dat de aandacht trekt is dat tijdens het kabinet-Balkenende IV en -Rutte I de coalitiepartijen aaneengesloten posities innemen (PvdA-ChristenUnie-CDA respectievelijk CDA-VVD-PVV), maar dat dat tijdens Rutte II niet het geval is: tussen de regeringspartijen PvdA en VVD staan de SGP en het CDA. Dit betekent dat in de gevallen dat de VVD en de PvdA identiek stemmen over wetgeving en amendementen, zij ook vaak op bijval van SGP en CDA kunnen rekenen. De coalitie vindt niet alleen oppositiepartijen aan de linker- en aan de rechterzijde, maar ook tussen de eigen fracties in.

Figuur 2. Stemgedrag fracties tijdens verschillende kabinetten, 2007-2014



NB: Posities van partijen in eendimensionale modellen van stemgedrag. De oppositiepartijen zijn met cirkels aangegeven; de coalitiepartijen met vierkanten.

Ten derde zien we dat de ‘Constructieve 3’ dicht bij de regeringspartijen staan. Maar het CDA, geen lid van de C3, staat zoals al vermeld tussen de coalitiepartijen. Bovendien komen er nauwelijks stemmingen voor waarbij *alleen* de coalitie plus de C3 vóór stemmen. In ieder geval stemt het CDA mee, maar vaak ook ofwel de PVV, ofwel de linkse oppositiepartijen. Dit zien we nog duidelijker in tabel 1, waar in kaart is gebracht hoe vaak elke partij meestemt met de coalitiepartijen. Het gaat hier om stemmingen waarin de coalitiepartijen identiek stemmen, hetgeen in 88% van alle stemmingen het geval is. Wetten worden vaak gesteund door oppositiepartijen, variërend van zo'n 60% voor PvdD en PVV, tot (iets meer dan) 90% voor de C3 en het CDA. Opnieuw zien we hier dat het CDA het kabinet even vaak steunt als de C3. Andere oppositiepartijen zijn iets minder geneigd om mee te stemmen met het kabinet: GroenLinks, dat een akkoord met het kabinet tekende, steunt het kabinet in 80% van de stemmingen. We zien een zelfde percentage voor 50Plus, en rond de 70% voor de SP. Stemgedrag bij amendementen laat een groter verschil tussen coalitie en oppositie zien. Zo stemmen SP en PvdD maar in ongeveer 40% van de gevallen hetzelfde als de coalitie. De constructieve drie stemmen in 70-80% van de gevallen hetzelfde als de coalitie. Het CDA (75%) is in dit opzicht niet te onderscheiden van de C3. Een factor die daarbij zal meespelen is dat de christendemocraten regelmatig samen met de regeringspartijen tegen amendementen van de linkse oppositie stemmen.

Tabel 1. Mate waarin oppositiepartijen in de Tweede Kamer hetzelfde stemmen als de regeringspartijen, 2012-2014

Partij	Wetten	Amendementen
D66	93%	79%
SGP	91%	77%
CDA	91%	75%
CU	90%	70%
50Plus	80%	47%
GL	79%	47%
SP	69%	41%
PVV	63%	54%
PvdD	60%	42%

NB: De basis voor deze tabel zijn de stemmingen waarin PvdA en VVD identiek stemmen (88% van alle stemmingen).

Al met al lijkt de politieke compositie van een coalitie belangrijker voor de stemmingspatronen in het parlement dan de meerderheidsstatus. Bij het politiek heterogeen samengestelde meerderheidskabinet-Balkenende IV en het minderheidskabinet-Rutte II vallen de tegenstelling tussen coalitie en oppositie en die tussen links en rechts niet samen. De tegenstelling tussen coalitie en oppositie structureert bij deze middenkabinetten het stemgedrag maar in beperkte mate. Bij de meeste stemmingen kan zo'n middenkabinet rekenen op steun van de linkse dan wel de rechtse oppositie. Onder het homogeen-rechtse minderheidskabinet Rutte I speelt de tegenstelling tussen coalitie en oppositie een veel grotere rol.

Akkoordenpolitiek: samenwerking van coalitie en oppositie tijdens Rutte II

Een mogelijke tegenwerping tegen de bovenstaande analyse is dat wij te veel kijken naar algemene patronen in parlementair gedrag en daarbij specifieke gevallen van samenwerking tussen oppositie en coalitie uit het oog verliezen. De resultaten van dit onderzoek, namelijk dat de samenwerking tussen coalitiepartijen gedurende het minderheidskabinet-Rutte II vergelijkbaar is met het meerderheidskabinet-Balkenende IV, lijken immers strijdig met enkele prominente voorbeelden van *ad-hoc*-meerderheidsvorming gedurende Rutte II.

Het kabinet sloot zeven akkoorden met partijen sinds zijn aantreden in 2012. Deze zijn aan de orde gekomen in de inleiding van deze bundel. Deze akkoorden wekken de indruk dat het kabinet een bijzondere relatie heeft opgebouwd met de C3. D66, Christen-Unie en SGP zouden als nieuwe gedoogconstructie het kabinet uit de wind houden. Maar als we kijken naar de stemmingen, is hier geen sprake van: het stemgedrag van het CDA, dat buiten de C3 valt, verschilt nauwelijks van het stemgedrag van de C3 (zie tabel 1).

Het CDA steunt de coalitie, zoals al vermeld, niet minder vaak dan de partijen van de C3; sterker nog, het steunt de coalitie vaker dan 'gedoogpartner' ChristenUnie. GroenLinks, dat wél een akkoord met het kabinet heeft getekend, steunt de regeringspartijen veel minder vaak. Daar komt nog bij dat de C3 maar in 62% van de stemmingen alle drie het kabinet steunen. We zien dus dat stemgedrag veel meer samenhangt met de ideologische positie van een partij, waarbij alle middenpartijen in sociaaleconomische zin

(CDA, D66, ChristenUnie en SGP) vaak hetzelfde stemmen als de regeringspartijen en de meer radicale oppositiepartijen dat minder vaak doen. Hoe meer uitgesproken links of rechts een oppositiepartij is, hoe minder vaak zij hetzelfde zal stemmen als de coalitie.

Daar komt bij dat het kabinet voor lang niet alle hervormingen een *ad-hoc*-akkoord heeft gesloten – bij de decentralisatie van de jeugdzorg, de hervorming van de WW door de Wet werk en zekerheid en de fiscalisering van de pensioenen riep het niet de hulp in van de oppositiepartijen. Ondanks de akkoorden zijn er nauwelijks stemmingen in de Tweede Kamer geweest die de regeringspartijen en de C3 scheiden van de andere oppositiepartijen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat partijen met name bij hun stemgedrag over wetgeving rekening zullen houden met de meerderheidssituatie. Indien een wetsvoorstel ‘op de achterkant van een sigarendoos opgeteld’ toch wel op een meerderheid kan rekenen, ook in de Eerste Kamer, zullen sommige oppositiepartijen eieren voor hun geld kiezen en proberen het voorstel te amenderen in plaats van het geheel te verwerpen.²² Zo stemde het CDA vóór de Participatiewet en de Wet langdurige zorg, terwijl het niet betrokken was bij het akkoord hierover. GroenLinks steunde de wijziging van de Pensioenwet. Dit past in de consensustraditie waarin het Nederlandse parlement ook vandaag de dag nog staat, zeker als het gaat om het wetgevingsproces. Als een Eerste Kamermeerderheid – bij afwezigheid van deelakkoorden – echter zou ontbreken, dan zou dat voor oppositiepartijen reden kunnen zijn om tegen een wetsvoorstel te stemmen; men zou zo kunnen proberen om alsnog concessies af te dwingen.

Hoewel de gesloten akkoorden dus op specifieke thema’s van groot belang zijn voor het kabinet, betekent dit niet dat de verhouding tussen oppositie en coalitie in de Tweede Kamer wezenlijk is aangetast. Behalve waar het gaat om de specifieke afspraken in de akkoorden, is het in de Tweede Kamer *business as usual*.

Conclusie

Bij de vorming van het tweede kabinet-Rutte waren er allerlei verwachtingen: doorbreekt het minderheidskabinet het traditionele beeld van monistische meerderheidskabinetten, zoals Van Schendelen veronderstelde? Of zou het kabinet, dat bestond uit links en

²² Een uitspraak van Paul Rosenmöller (GroenLinks), zie *Handelingen Tweede Kamer*, 1996-1997, 7062.

rechts, een middenkoers varen die op de steun van middenpartijen kan rekenen, zoals bijvoorbeeld Brinkman dacht? Kortom: is het kabinet primair te typeren als een minderheidskabinet of als een middenkabinet?

Het stemgedrag tijdens het kabinet-Rutte II lijkt sterk op dat tijdens het meerderheidskabinet-Balkenende IV, dat net als Rutte II bestond uit linkse én rechtse partijen. Tijdens beide kabinetten was de tegenstelling in het stemgedrag tussen oppositie en coalitie over wetgeving en amendementen vrij zwak. PvdA en VVD konden vanaf 2012 vrijwel altijd rekenen op de steun van SGP en CDA, en zelfs vaak op steun van ofwel de PVV, of andere oppositiepartijen. Ondanks de akkoorden met oppositiepartijen, die duiden op een onstabiele positie als minderheidskabinet, lijkt het stemgedrag gedurende dit kabinet primair te zijn geïnformeerd door de middenpositie van het kabinet. Deze praktijk komt dichterbij de buurt van de verwachting van Brinkman dan die van Van Schendelen.

Wetgeving kan in het Nederlandse parlement traditioneel rekenen op brede steun. Dat geldt onder het tweede kabinet-Rutte dus niet alleen voor partijen die een *quid pro quo* relatie hebben opgebouwd met het kabinet, maar ook voor het CDA, dat qua toon oppositioneler is. Onder andere via het commissiesysteem wordt er op het Haagse Binnenhof, veel meer dan in parlementen in sommige andere Europese landen, rekening gehouden met de inbreng van de oppositie. Een verschil met een meerderheidskabinet is dat de oppositie in de huidige situatie meer kans ziet om substantiële aanpassingen in een aantal kabinetsplannen aan te brengen, omdat zij voor een meerderheid in de Eerste Kamer nodig is. Op specifieke dossiers is er nu meer te eisen voor oppositiepartijen. Dat verandert de verhouding tussen oppositie en coalitie in het parlementaire stemgedrag echter niet fundamenteel.